Junta de Andalucía

Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

RESOLUCIÓN 1045/2024 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	584/2024
Persona reclamante	xxxxxxxx
Entidad reclamada	Ayuntamiento de San Roque
Artículos	2, 24 LTPA
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 27 de junio de 2024 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y del artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 9 de mayo de 2024 (con entrada en la entidad reclamada el 13 de mayo de 2024), ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

> *"1.- Expedientes completos para la adjudicación - incluidos informes jurídicos y de la intervención municipal – y relación de contratos y concesiones administrativas suscritos por el Ayuntamiento de San Roque con la mercantil Deporsur Obra Civil y Mantenimiento Integral S.L. con CIF … desde el ejercicio 2015 hasta el 2024:*
>
> *"En concreto el que suscribe solicita:*
>
> *"- Copia de expediente completo 37/2015 sobre celaduría, limpieza y mantenimiento integral de los campos de fútbol municipales y 78/2015 sobre Huertos de Ocio en Guadarranque.*
>
> *"- Copia de los expedientes completos 54/2016 y 162/2016 sobre mejoras en el campo de fútbol Daniel Mateo y mejoras en campo de fútbol Daniel Mateo y mejoras en campos de fútbol municipales.*

"- Copia del expediente completo 116/2017 sobre adquisición de material de carpintería para las nuevas oficinas de la Delegación de Deportes.

"- Copia del expediente completo 18/2017 sobe Adecuación de centro de día de Guadiaro.

"- Copia de expediente completo 77/2015 sobre Adaptación de las aulas del antiguo colegio de la barriada de Puente Mayorga para usos múltiples.

"- Copia del expediente completo 4/2016 sobre limpieza y mantenimiento integral del campo municipal de San Enrique.

"- Copia del expediente completo de 2016 sobre limpieza y mantenimiento integral del campo municipal de San Roque.

"- Copia de expedientes completos 12/19; 14/19; 16/19; 1453/19; 27/19; 36/19; 4204/19; 70/19; 71/1980/19 sobre contratos menores de obras y suministros en distintas instalaciones municipales.

"- Copia de expedientes completos 21/20; 29/20; 31/20; 46/20; 83/20; 90/19; 129/20 1829/20 sobre contratos menores de obras y suministros en distintas instalaciones municipales.

"- Copia de expedientes completos 3/21; 231/21; 39/21; 2932/21; 36/21; 2615/21; 5/21; 238/21; 12/21; 432/21; 77/21; 7042/21; 89/21; 8104/2021; 115/21; 10340/2021; 137/21; 1251/2021; 139/21 y 13069/21 sobre contratos menores de obras y suministros en distintas instalaciones municipales.

"- Copia de expedientes completos 2/21; 226/21; 26/22; 2302/2022; 27/22; 2305/2022; 40/22; 2916/2022; 112/21; 9728/2021; 51/22; 4967/2022; 52/22; 4977/2022; 82/22; 7654/2022; 41/22; 2998/2022; 76/22; 7628/2022; 96/22; 98/22; 9550/2022; 136/22; 13673/2022; 38/22 y 2869/2022 sobre contratos menores de obras y suministros en distintas instalaciones municipales.

"- Copia de expedientes completos 2/21; 226/21; 26/22; 2302/2022; 27/22; 2305/2022; 40/22; 2916/2022; 51/22; 4967/2022; 57/22; 4977/2022; 82/22; 7654/2022;41/22;2998/2022;76/22;7628/2022; 96/22; 9288/2022; 98/22; 9550/2022; 136/22; 1367/2022; 38/22; 2869/2022; sobre contratos menores de obras y suministros en distintas instalaciones municipales.

"-Copia de expedientes completos 2/21; 226/21; 3948/2020; 56/20; 44/23; 3501/2023; 120/23; 129/23; 139/23; 1671/2023; 2185/2023; 2848/2023; 13163/2023; 12854/2023 sobre contratos menores de obras y suministro en distintas instalaciones municipales (…)".

2. En la reclamación, la persona reclamante manifiesta que no ha obtenido respuesta de la entidad reclamada.

Tercero. Tramitación de la reclamación.

1. El 8 de julio de 2024 el Consejo notifica a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El 1 de julio se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por

conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 15 de julio de 2024 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que comunica el estado de tramitación de la solicitud de información. La entidad reclamada informa lo siguiente, en lo que ahora interesa:

> *"[…] se ha dictado Decreto n.º 2.024-3.428 de fecha 05/07/2.024 en el que se expone que «visto que la solicitud de información tanto por el número de años que abarca, como por la ingente cantidad de expedientes completos solicitados, no puede ser atendida sin que se vean afectados la eficacia y normal funcionamiento de los servicios» y se acuerda:*
>
> *"PRIMERO.- Requerir al solicitante de información para que concrete o acote su solicitud de información por el motivo aducido en la parte expositiva del decreto, en un plazo de diez días a contar a partir del siguiente a la notificación del presente Decreto, con indicación de que si no lo hiciere, su solicitud de información podría ser inadmitida por resultar abusiva.*
>
> *"SEGUNDO.- Declarar la suspensión del plazo para dictar resolución en los términos establecidos en el art 19.2 de la LTAIBG".*

Se aporta el citado Decreto 2024/3428, de 5 de julio y la acreditación de su notificación a la persona reclamante el 9 de julio de 2024.

3. El 2 de agosto de 2024 tiene entrada en el Consejo escrito de la entidad reclamada trasladando al Consejo cierta documentación, entre la que se encuentra el escrito de fecha de entrada 25 de julio de 2024 de la persona reclamante en el que, en respuesta al trámite concedido, solicita la entrega de la totalidad de la documentación requerida *"fraccionada por periodos mensuales"* durante los meses de julio, agosto, septiembre y octubre, especificando los expedientes correspondientes a cada uno de los meses.

4. Se aporta, asimismo, el Decreto 2024/3988, de 31 de julio, de la entidad reclamada, por el que se da respuesta a la solicitud de información, notificado a la persona reclamante el día 5 de agosto de 2024, con el siguiente contenido en lo que ahora interesa:

> *"SEGUNDO.- A su vez, el artículo 18 de la Ley 19/2.013, de de 9 de diciembre, establece las causas de inadmisión de las solicitudes del derecho de acceso a la información pública, disponiendo en su apartado e) que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información que sean «manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley». [...]*
>
> *"TERCERO.- El criterio interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno CI/003/2016, relativo a las causas de inadmisión de solicitudes de información repetitivas o abusivas, dispone respecto a las solicitudes de información abusivas que hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta cláusula de inadmisión y que son las siguientes:*
>
>> *"«A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho.*
>>
>> *"B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley».*

“Así dispone el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que una información podrá considerarse abusiva «Cuando de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar al información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con la una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos» […].

“CUARTO.- Así, en el caso concreto, el solicitante de información pide [contenido de la solicitud de información].

“Ya el Consejo de Transparencia, se ha referido en numerosas ocasiones «al carácter abusivo de una solicitud para servir de fundamento a la inadmisión, entendiendo que pueden tildarse de abusivas aquellas solicitudes que, ‘en sí mismas consideradas, entrañen una utilización manifiestamente injustificada, inadecuada e impropia de la LTPA’ (Resoluciones 358/19, FJ 5%, 85/2018, FJ 4ª y 133/2018 FJ 5º). Y dando un paso más, a partir de la Resolución 181/2018 venimos sosteniendo que, en determinadas circunstancias, cabe catalogar como abusivas las ‘peticiones de información que, dado su volumen excesivo o la extrema dificultad que conlleva su examen, pueden entrañar una desmesurada carga para la autoridad pública interpelada hasta el punto de entrañar un serio obstáculo al normal desenvolvimiento de sus funciones‘ (FJ 4º) (Resolución 607/2021)».

“Entiende esta Unidad de Transparencia que la contestación a la solicitud de información presentada conlleva una irrazonable carga de trabajo por los siguientes motivos:

“Primeramente, debido a la enorme cantidad de expedientes completos solicitados (105 expedientes) que abarcan un período de nueve años, desde el año 2.015 (año, en el además todavía no estaba implantada la administración electrónica en nuestra entidad, con lo que los expedientes eran íntegramente en papel) al 2.023. Entre los expedientes solicitados, se encuentran numerosos expedientes de contratación sometidos a libre concurrencia, que son expedientes especialmente voluminosos y complejos.

“No debe olvidarse que se acordó mediante Decreto de Alcaldía requerir al solicitante de información para la subsanación y mejora de su solicitud, a los efectos de que pudiera concretar o acotar la misma, con la advertencia de que en caso contrario su solicitud podría ser inadmitida como abusiva. Este Decreto le fue debidamente notificado y obra en el expediente administrativo. Sin embargo, recibido escrito del solicitante/reclamante, mediante RGE n.º 9376 de fecha 25/07/2024, con sello de correos de fecha 23/07/2024, se constata que el mismo insiste en el acceso a la totalidad de la información inicialmente solicitada, aunque siendo consciente del volumen de información que supone, interesa la aportación de la misma diferida en tres meses. Sin embargo, a juicio de esta Secretaría General, no acota o concreta su solicitud de información, pues la información solicitada es exactamente la misma.

“Por tanto, sería necesaria la localización de todos los expedientes solicitados y la revisión de los datos personales contenidos en todos y cada uno de los 105 expedientes solicitados, además por supuesto de evacuar el correspondiente trámite de alegaciones al tercero o terceros afectados, una vez revisados los mismos.

“Además, la localización de estos expedientes y su remisión a la Unidad de Transparencia, implicaría la dedicación de las dos funcionarias que trabajan en el Departamento de Contratación (que además habrían de localizar y digitalizar o copiar el expediente solicitado del año 2015) y que se ocupan de los expedientes que requieren licitación, así como del único funcionario existente en dicho Departamento para la tramitación de los contratos menores

durante varios días. Y sobre todo, exigiría la dedicación exclusiva de la funcionaria de la Secretaría General, Unidad de Transparencia, encargada de la revisión y anonimización de los expedientes solicitados, para el cumplimiento de la normativa de protección de datos personales, durante varias semanas o incluso meses, dado el número y complejidad de los expedientes solicitados, que habría que revisar y anonimizar uno a uno. Se suma a estas circunstancia, que además nos encontramos en período vacacional, con lo que se reduce el personal con que puede contarse en los Departamentos implicados.

"A la vista de lo anteriormente expuesto, formulo la siguiente:

"CONCLUSIÓN

"Esta Unidad de Transparencia, habida cuenta de que la solicitud de información, de ser atendida, requeriría un tratamiento que obligaría a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulta de una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos, entiende que procede la inadmisión de la solicitud de información presentada D. [nombre de la persona reclamante], por la causa establecida en el artículo 18.1.e) de la LTAIGB, al tratarse de una solicitud con carácter abusivo.

"Visto lo dispuesto en los artículos 12 y siguientes de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, así como con lo dispuesto en los artículos 24 y siguientes de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

"Por todo lo expuesto, ACUERDO:

"PRIMERO. - Inadmitir la solicitud de información con RGE n.º 6215 de fecha 13/05/2024 de [nombre de la persona reclamante], por la causa establecida en el art. 18.1e) de la LTAIBG, de acuerdo con lo dispuesto en el informe transcrito en el cuerpo del presente Decreto.

"SEGUNDO.- Notificar el presente Decreto al solicitante de información, con expresión de los recursos que procedan.

"TERCERO.- Dar cuenta al Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía de la resolución recaída en el presente procedimiento".

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.d) LTPA, al ser la entidad reclamada una entidad local de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en*

materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad", con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto la solicitud tuvo entrada en la entidad reclamada el 13 de mayo de 2024 y la reclamación fue presentada el 27 de junio de 2024. Así, considerando producido el silencio administrativo transcurrido el plazo máximo para resolver desde la solicitud, la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública.

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz […] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el

supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...*" (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación.

1. El objeto de la solicitud de información era obtener los "*Expedientes completos para la adjudicación - incluidos informes jurídicos y de la intervención municipal – y relación de contratos y concesiones administrativas suscritos por el Ayuntamiento de San Roque con la mercantil Deporsur Obra Civil y Mantenimiento Integral S.L. con CIF … desde el ejercicio 2015 hasta el 2024",* enumerando la persona reclamante los 113 expedientes concretos que se solicitaban.

No resulta inoportuno recordar que, en materia de contratación pública, las exigencias de transparencia de la información cobran una particular relevancia, pues, además de suponer un evidente gasto de fondos públicos, se trata de un sector de la gestión pública que ha de ajustarse a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos. No es de extrañar, por tanto, que en el catálogo de obligaciones de publicidad activa el artículo 15 a) LTPA incluya la siguiente información:

> *"Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones y prórrogas del contrato y la indicación de los procedimientos que han quedado desiertos, los supuestos de resolución de contrato o declaración de nulidad, así como los casos de posibles revisiones de precios y cesión de contratos. Igualmente, serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos y las subcontrataciones que se realicen con mención de las personas adjudicatarias. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente".*

La entidad reclamada, antes de resolver sobre el acceso, realiza mediante el Decreto 2024/3428, de 5 de julio, notificado el 9 de julio de 2024, un requerimiento a la persona reclamante "*para que concrete o acote su solicitud de información*" justificándolo en que la *"solicitud de información tanto por el número de años que abarca, como por la ingente cantidad de expedientes completos*

solicitados, no puede ser atendida sin que se vean afectados la eficacia y normal funcionamiento de los servicios", y advirtiendo que si no se atendiera dicho requerimiento *la "solicitud de información podría ser inadmitida por resultar abusiva".*

Como argumenta la entidad reclamada *"se acordó mediante Decreto de Alcaldía requerir al solicitante de información para la subsanación y mejora de su solicitud, a los efectos de que pudiera concretar o acotar la misma, con la advertencia de que en caso contrario su solicitud podría ser inadmitida como abusiva".*

Este requerimiento se efectúa en virtud del artículo 19 LTAIBG que establece las reglas de tramitación de las solicitudes de información y que dice en su apartado 2 lo siguiente: *"Cuando la solicitud no identifique de forma suficiente la información, se pedirá al solicitante que la concrete en un plazo de diez días, con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución".*

Se hace uso asimismo de la facultad prevista en el artículo 68.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas según el cual *"Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo 66, y, en su caso, los que señala el artículo 67 u otros exigidos por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 21".*

Pues bien, en este caso, aunque la información sí estaba identificada (con la numeración de los expedientes que se solicitaban), su excesiva amplitud determinaba que la entidad reclamada requiriera de la persona solicitante una actuación (que se concretara o acotara) de manera que pudiera ser adecuadamente satisfecha su pretensión.

Sin embargo, la persona reclamante "*no acota o concreta su solicitud de información, pues la información solicitada es exactamente la misma"* sino que se limita a distribuir todos los expedientes inicialmente solicitados en varios meses (de julio a octubre) para escalonar su entrega en el tiempo por parte de la entidad reclamada.

Ante esta respuesta, la entidad reclamada dicta el Decreto 2024/3988, de 31 de julio, por la que inadmite la solicitud de información por la causa establecida en el artículo 18.1.e) LTAIBG, según el cual se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o *"tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley".*

2. Ha argumentado la entidad reclamada los motivos por los que atender esta solicitud podría "*paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar al información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado",* realizando una *"ponderación razonada y basada en indicadores objetivos".*

Realiza la entidad reclamada por tanto la ponderación de los fundamentos por los que atender esta solicitud *"conlleva una irrazonable carga de trabajo".* Y no solo por la *"enorme cantidad de expedientes completos solicitados",* mas de 100, referidos a un período de nueve años, encontrándose además los mas antiguos en formato papel al no estar aun implantada la administración electrónica, sino por ser estos expedientes individualmente considerados "*especialmente voluminosos y complejos".*

Para facilitar todos estos extensos expedientes de contratación a la persona reclamante sería necesaria primero una labor de *"localización de todos los expedientes solicitados y la revisión de los datos personales contenidos en todos y cada uno de los 105 expedientes solicitados, además por supuesto de evacuar el correspondiente trámite de alegaciones al tercero o terceros afectados, una vez revisados los mismos".*

Concluye la entidad reclamada que *"la solicitud de información, de ser atendida, requeriría un tratamiento que obligaría a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado",* en concreto, la entidad reclamada especifica que *"implicaría la dedicación de las dos funcionarias que trabajan en el Departamento de Contratación (que además habrían de localizar y digitalizar o copiar el expediente solicitado del año 2015) y que se ocupan de los expedientes que requieren licitación, así como del único funcionario existente en dicho Departamento para la tramitación de los contratos menores durante varios días. Y sobre todo, exigiría la dedicación exclusiva de la funcionaria de la Secretaría General, Unidad de Transparencia, encargada de la revisión y anonimización de los expedientes solicitados, para el cumplimiento de la normativa de protección de datos personales, durante varias semanas o incluso meses, dado el número y complejidad de los expedientes solicitados, que habría que revisar y anonimizar uno a uno. Se suma a estas circunstancia, que además nos encontramos en período vacacional, con lo que se reduce el personal con que puede contarse en los Departamentos implicados".*

3. En relación con la alegación de la entidad reclamada de que la solicitud de información puede considerarse repetitiva o abusiva, este Consejo se ha pronunciado sobre la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) referida a la abusividad en reiteradas ocasiones. Esta doctrina ha tenido en consideración el contenido del Criterio Interpretativo 3/2016, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que requiere para la aplicación de esta causa dos circunstancias:

a) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho.

b) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

Seguidamente, el Criterio Interpretativo especifica que podrán entenderse como abusivas las solicitudes en las que se dé alguno de estos elementos:

- Con carácter general, si puede incluirse en el concepto de abuso del derecho del artículo 7.2 del Código Civil.

- Cuando de atenderse, requeriría un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

- Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.

- Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.

Igualmente, el Criterio considera que la solicitud estará justificada con la finalidad de la Ley cuando se fundamenta en el interés legítimo de:

- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos.
- Conocer cómo se toman las decisiones públicas.
- Conocer cómo se manejan los fondos públicos.
- Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.

Este Consejo ha aplicado el contenido de este Criterio Interpretativo en las solicitudes de información muy compleja o voluminosa (Fundamento Cuarto de la Resolución 181/2018, vid. asimismo las Resoluciones 358/2019 y 60/2019). Incluso ha publicado la respuesta a una consulta sobre la aplicación de esta causa de inadmisión (Consulta 1/2022). Partiendo del carácter excepcional que tiene la consideración de una solicitud como abusiva dada la regla general del libre acceso a la información pública, la consideración como abusiva en los supuestos de peticiones de información voluminosa o difíciles se sujeta a la observancia de los siguientes requisitos.

En primer lugar, recae sobre el sujeto al que se dirige la solicitud la tarea de argumentar y acreditar el carácter manifiestamente irrazonable de la carga administrativa que le supone atender a la petición en cuestión. Esto es, el sujeto debe motivar explícitamente la cantidad desproporcionada de examen e investigación requerida para afrontar la solicitud que, además, debe fundamentarse en datos objetivos. Así, sin ánimo de ser exhaustivos, han de ser tomados en consideración el número y naturaleza de los documentos objeto de la petición; la complejidad y dedicación para un adecuado examen de los mismos; o el periodo de tiempo al que se extiende la solicitud, pues la pretensión de abarcar un elevado número de años puede hacer irrazonable una petición que, aisladamente considerada, resultaría plenamente atendible sin mermar el regular funcionamiento de la institución.

Y en segundo término, y de conformidad con lo establecido en el artículo 8 b) LTPA, antes de acordar sin más la inadmisión *a limine* de la solicitud la Administración ha de agotar la vía de la colaboración para dar ocasión a la persona interesada a que acote en términos razonables su petición inicial, armonizándose así en la medida de lo posible la pretensión del solicitante con el normal desenvolvimiento de la actividad propia del órgano interpelado. La entidad podría, por ejemplo, requerir la subsanación o la mejora de la solicitud con la indicación del posible carácter abusivo de una petición de información voluminosa.

La Resolución 181/2018 afirmaba que:

> *"De hecho, ya hemos tenido ocasión de rechazar solicitudes de información cuyo carácter tan excesivamente genérico o indeterminado impedían prácticamente identificar o localizar qué documentos o contenidos eran objeto de la pretensión de información (Resoluciones 79/2016, de 3 de agosto, FJ 6º; 80/2016, de 3 de agosto, FJ 6º y 46/2017, de 29 de marzo, FJ 3º). Y más específicamente, en relación con la aplicación del art. 8 b) LTPA a peticiones de información desmesuradamente amplias, en la Resolución 102/2016, de 26 de octubre, compartíamos la valoración de que «el derecho de acceso a la información pública no ampara ni permite un proceso de revisión general de la actividad de las entidades sujetas a la LTPA», y añadíamos a continuación: «Así, pues, no cabe admitir solicitudes tan excesivamente genéricas como la presente, en las que se pretende un acceso indiscriminado a toda la información existente sobre una entidad sin apuntar siquiera unos determinados -o determinables- documentos o contenidos objeto de la petición. No corresponde, por tanto, al órgano reclamado realizar una búsqueda sobre una información de tal naturaleza, so pena de que se vea comprometida la eficacia del*

funcionamiento de la entidad, pues la obligación de concretar la información recae sobre quien la pretende […]» (FJ 2º).

"En resumidas cuentas, no cabe en absoluto descartar que el motivo de inadmisión previsto en el art. 18.1 c) LTAIBG (en el supuesto arriba mencionado) y, sobre todo, el contenido en el art. 18.1 e) LTAIBG resulten aplicables a las solicitudes de información excesivamente voluminosas o complejas. Ahora bien, esta posibilidad excepcional se sujeta a la observancia de los siguientes requisitos. En primer lugar, recae sobre el sujeto al que se dirige la solicitud la tarea de argumentar y acreditar el carácter manifiestamente irrazonable de la carga administrativa que le supone atender a la petición en cuestión. Motivación explícita de la cantidad desproporcionada de examen e investigación requerida para afrontar la solicitud que, además, debe fundamentarse en datos objetivos. Así, sin ánimo de ser exhaustivos, han de ser tomados en consideración el número y naturaleza de los documentos objeto de la petición, en el bien entendido de que un cuantioso número no predetermina necesariamente una desmesurada carga de trabajo, ya que ésta depende asimismo de la dedicación que precise un adecuado examen de los mismos. Asimismo, cabe ponderar a este respecto el periodo de tiempo al que se extiende la solicitud, pues la pretensión de abarcar un elevado número de años puede hacer irrazonable una petición que, aisladamente considerada, resultaría plenamente atendible sin mermar el regular funcionamiento de la institución.

"Y en segundo término, y de conformidad con lo establecido en el arriba transcrito artículo 8 b) LTPA, antes de acordar sin más la inadmisión a limine de la solicitud la Administración ha de agotar la vía de la colaboración para dar ocasión al interesado a que acote en términos razonables su petición inicial, armonizándose así en la medida de lo posible la pretensión del solicitante con el normal desenvolvimiento de la actividad propia del órgano interpelado".

En este mismo sentido, en el FJ 6º de la Resolución 126/2019 pusimos el acento en que "*el marco normativo regulador de la transparencia permite inadmitir aquellas solicitudes de información que, dado su excesivo volumen o complejidad, son susceptibles de mermar el regular funcionamiento de la institución interpelada*"; de tal modo que, atendiendo a las particulares circunstancias concurrentes en el caso concreto, cabe rechazar a limine las solicitudes cuya respuesta pueda "*generar una carga de trabajo desproporcionada a la Administración y menoscabar, así, el normal desenvolvimiento de sus funciones".*

En este caso que ahora resolvemos consta que la entidad reclamada ha realizado una actuación dirigida a que el interesado colaborara en la concreción de su pretensión inicial, y la acotara, ya que le fue concedido un plazo para ello mediante el Decreto 2024/3428, de 5 de julio, notificado el 9 de julio de 2024, por lo que concurriría uno de los dos requisitos exigidos para entender aplicable esta causa de inadmisión.

4. Por otra parte, la entidad reclamada ha concretado el volumen de trabajo que sería necesario invertir para dar respuesta a la petición, explicando el largo y complicado proceso que sería necesario para obtener la documentación adecuada para ponerla a disposición de la persona solicitante, proceso que se iniciaría con la búsqueda y localización de mas de 100 expedientes de contratación, alguno de ellos en formato papel, el proceso de anonimización al que deberían someterse, así como el trámite de audiencia a terceros interesados del artículo 19.3 LTAIBG que habría que realizar. Y ha trasladado a este Consejo (y puesto de manifiesto en su Resolución) como afectaría este trabajo a las cuatro personas implicadas, que habrían de dedicarse a esta labor durante un largo periodo de tiempo desatendiendo durante el mismo sus tareas habituales con lo que se se vería comprometida la eficacia del funcionamiento de la entidad.

Podemos considerar que el volumen y las dificultades de obtención de la información solicitada justificaría el carácter extremadamente gravoso de la carga administrativa que conllevaría atender la solicitud en sus propios términos. En atención a estas circunstancias, parece evidente que supondría una onerosa carga administrativa abordar esta petición en sus estrictos términos, hasta el extremo de llegar a comprometer el normal desempeño de las tareas del órgano reclamado.

Por todo ello, este Consejo considera que se ha acreditado en el presente supuesto la existencia de las circunstancias que determinan que pueda catalogarse la solicitud como abusiva.

En un sentido similar, se ha pronunciado el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 10 de Sevilla, en Sentencia 136/2023, de 18 de septiembre, que estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Osuna frente a la Resolución 664/2021 de este Consejo, en la que se indica expresamente:

> *"(…) La información que se solicitaba es ciertamente extensa y dispersa, y, en efecto, puede dificultar gravemente a la administración el ejercicio de su normal funcionamiento de su actividad administrativa. Por ello, considera este juzgador que debe exigirse al administrado que circunscriba la información a unos años concretos más cercanos en el tiempo y de forma más precisa.*
>
> *Por tanto, la pretensión debe ser estimada, dejando sin efecto la resolución recurrida en este aspecto, sin perjuicio de que, en cualquier caso, la administración demandada debe responder expresamente al administrado, explicándole los motivos que le impiden ofrecer la información solicitada".*

Procedería por tanto, desestimar esta reclamación en lo que corresponde a la petición de los expediente completos de adjudicación.

5. Sin embargo, no podemos obviar que la solicitud incluía dos tipos de peticiones. En primer lugar, la copia de los expedientes completos, que la entidad ha inadmitido al aplicar correctamente la causa de inadmisión. Sin embargo, esta causa no puede ser invocada para la petición de "*relación de contratos y concesiones administrativas suscritos por el Ayuntamiento de San Roque con la mercantil Deporsur Obra Civil y Mantenimiento Integral S.L. con CIF … desde el ejercicio 2015 hasta el 2024*", ya que es obvio que no se trata de información voluminosa ni de compleja obtención.

De hecho, bastaría con remitirse a la información ya publicada en cumplimiento de la obligación de publicidad activa prevista en el artículo 15 a) LTPA (al menos para los contratos suscritos a partir de 2016), si es que la publicación está actualizada. O bien extraer de los sistemas informáticos de la entidad la información, ya que lo único que se ha solicitado es un listado de los contratos y concesiones administrativas.

Información que la persona reclamante ya parece tener parcialmente, por otra parte.

Procede pues estimar parcialmente la reclamación en lo que corresponde a esta petición.

Quinto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La entidad reclamada ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, previa disociación de los datos personales que pudiera contener (art. 15.4 LTAIBG). La entidad

reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono…), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4.1 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

> "*toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".*

En el caso de que en algunos de los documentos solicitados ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.

A los efectos de la adecuada disociación u ocultación de los datos que puedan aparecer en los documentos, es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, las personas que accedan a información pública en aplicación de la normativa de transparencia deberán ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar parcialmente la Reclamación en cuanto a la solicitud de:

> *"(…) relación de contratos y concesiones administrativas suscritos por el Ayuntamiento de San Roque con la mercantil Deporsur Obra Civil y Mantenimiento Integral S.L. con CIF … desde el ejercicio 2015 hasta el 2024:*

La entidad reclamada deberá facilitar a la persona reclamante la información solicitada teniendo en cuenta lo indicado en los Fundamento Jurídicos Cuarto y Quinto, todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución.

Segundo. Desestimar la reclamación en lo que respecta a la petición de "*"1.- Expedientes completos para la adjudicación - incluidos informes jurídicos y de la intervención municipal – (...) de contratos y concesiones administrativas suscritos por el Ayuntamiento de San Roque con la mercantil Deporsur Obra Civil y Mantenimiento Integral S.L. con CIF … desde el ejercicio 2015 hasta el 2024".*

Tercero. Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Este documento consta firmado electrónicamente